



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/118,
119, 120, 121, 122,
123, 124, 125, 126,
127, 128, 129 et 130
Jugement n° : UNDT/2020/155
Date : 26 août 2020
Original : anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

SSEWAGUMA et consorts¹

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil des requérants :

Néant

Conseils du défendeur :

M^{me} Christine Graham, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines

M^{me} Nusrat Chagtai, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines

¹ Les autres requérants sont : Abubakari, Nsereko, Ssekabira, Tusingwire, Nyanduru, Lodi, Twijukye, Katongole, Tamuzadde, Ssekamate, Salim et Mayanja.

INTRODUCTION

1. Le 15 août 2019, 13 anciens fonctionnaires de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) ont introduit des requêtes identiques contestant les décisions de la MONUSCO de ne pas renouveler leur engagement de durée déterminée au-delà du 30 juin 2019. Par l'ordonnance n° 027 (NBI/2020), le Tribunal a procédé à la jonction de ces requêtes (la « requête ») en vue d'un jugement commun.

2. Le défendeur a déposé ses réponses le 18 septembre 2019.

FAITS

3. Les requérants exerçaient les fonctions d'opérateur de véhicules lourds de classe GS-3 au sein du Groupe des transports lourds de la Section de la gestion intégrée des stocks de la MONUSCO à Entebbe (Ouganda)².

4. Dans sa résolution 2463 (2019), datée du 29 mars 2019, le Conseil de sécurité avait souligné la nécessité de transférer progressivement les tâches de la MONUSCO au Gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC), à l'équipe de pays des Nations Unies et aux autres parties prenantes concernées afin que la MONUSCO puisse quitter le pays selon un plan de retrait responsable et durable³. Il avait prié le Secrétaire général de procéder à un examen stratégique indépendant de la MONUSCO permettant « d'évaluer les menaces qui continuaient de peser sur la paix et la sécurité et dans lequel serait énoncé un plan de retrait échelonné, progressif et exhaustif », dont les résultats lui seraient présentés au plus tard le 20 octobre 2019. Ce plan devait comprendre, entre autres, « des options pour adapter la future configuration des composantes civile, policière et militaire de la MONUSCO, notamment en réduisant les effectifs de la force et de la présence civile, conformément

² Réponse du défendeur, annexe R/4.

³ S/RES/2463 (2019), par. 44.

aux priorités de la MONUSCO pendant la mise en œuvre du plan de retrait et des objectifs et indicateurs »⁴.

5. Le 29 mars 2019, le Secrétaire général a présenté un projet de budget final pour la MONUSCO pour 2019–2020⁵, lequel proposait la suppression de 764 postes (120 fonctionnaires recrutés sur le plan international, 565 fonctionnaires recrutés sur le plan national et 79 Volontaires des Nations Unies)⁶. En raison de la fermeture de sept bureaux locaux et d'un site au 30 juin 2019, le Secrétaire général a proposé de supprimer 38 postes d'agent des services généraux recruté sur le plan national au sein de la Section de la gestion intégrée des stocks, ce qui comprenait la suppression de 15 postes d'opérateur de véhicules lourds⁷.

6. En avril 2019, la MONUSCO a entamé un examen comparatif visant à identifier les membres du personnel international et national au service desquels il serait mis fin en raison de la suppression de leur poste. Un examen comparatif a dû être mené chaque fois que le nombre de postes de même niveau pour un même titre fonctionnel au sein du même groupe professionnel ou de la même unité ou sous-unité administrative proposés dans la nouvelle structure de la MONUSCO était inférieur à celui de l'ancienne structure⁸. Les postes ou les fonctions uniques pour lesquels n'existait aucun poste ou aucune fonction comparable dans la même unité ou sous-unité administrative seraient supprimés sans examen comparatif préalable⁹. Les postes des requérants ont été supprimés sans examen comparatif préalable puisqu'il avait été proposé de supprimer l'ensemble des postes d'opérateur de véhicules lourds de la Section de la gestion intégrée des stocks, lesquels étaient au nombre de 15.

⁴ Ibid., par. 45.

⁵ A/73/816.

⁶ Ibid., par. 23.

⁷ Ibid., par. 116 et 117.

⁸ Réponse du défendeur, annexe R/1, par. 3.

⁹ Ibid., par. 12.

7. Par un mémorandum daté du 2 avril 2019 et intitulé « Informations préliminaires relatives aux prévisions de non-renouvellement d'engagements de durée déterminée », la Responsable des ressources humaines de la MONUSCO a informé les 13 requérants que la suppression de leur poste avait été proposée dans le projet de budget pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020 et que ce dernier était en cours d'examen par l'Assemblée générale, en vue de son exécution à compter du 1^{er} juillet 2019. La Responsable des ressources humaines leur a par ailleurs indiqué qu'en prévision de l'approbation du budget par l'Assemblée générale, la MONUSCO ne prolongerait pas leur engagement de durée déterminée au-delà de sa date d'expiration, à savoir le 30 juin 2019, conformément à l'article 9.4 du Statut du personnel. Elle a en outre informé les requérants que la Section des ressources humaines entamerait leurs formalités de départ, conformément aux avis de non-renouvellement¹⁰.

8. Dans son rapport du 16 mai 2019, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a recommandé que l'Assemblée générale approuve les propositions du Secrétaire général visant le personnel civil formulées dans le projet de budget pour l'exercice 2019–2020¹¹ et que le financement de la MONUSCO pour cet exercice soit réduit de 464 800 dollars, le ramenant de 1 023 267 600 dollars à 1 022 802 800 dollars¹².

9. Par un mémorandum daté du 29 mai 2019 et intitulé « Avis de non-renouvellement de l'engagement de durée déterminée auprès de la MONUSCO au-delà de sa date d'expiration », la Responsable des ressources humaines a informé les 13 requérants que la suppression de leur poste avait été proposée par le Secrétaire général et que, par conséquent, leur engagement de durée déterminée ne serait pas

¹⁰ Réponse du défendeur, annexe R/3.

¹¹ A/73/755/Add.15, par. 33 (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo : exécution du budget de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018 et projet de budget pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020 – Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires).

¹² Ibid., par. 49.

renouvelé au-delà du 30 juin 2019. Elle les a de nouveau informés que la Section des ressources humaines entamerait leurs formalités de départ, conformément aux avis de non-renouvellement.

10. Le 21 juin 2019, les requérants ont déposé des requêtes en sursis à exécution de la décision de non-renouvellement. L'Assemblée générale n'ayant pas approuvé le budget de la MONUSCO, le Tribunal a suspendu l'exécution de la décision contestée dans l'attente des conclusions du contrôle hiérarchique¹³. En conséquence, les engagements de durée déterminée des requérants ont été prorogés du 1^{er} juillet au 15 août 2019, en attendant l'issue du contrôle hiérarchique¹⁴.

11. Le 3 juillet 2019, la Commission des questions administratives et budgétaires (la « Cinquième Commission ») a recommandé que l'Assemblée générale adopte un projet de résolution approuvant les conclusions et recommandations formulées dans le rapport du CCQAB du 16 mai 2019¹⁵. Le même jour, l'Assemblée générale a approuvé les conclusions et recommandations du CCQAB dans sa résolution 73/315.

12. Le 13 août 2019, les requérants ont reçu la réponse à leur demande de contrôle hiérarchique, qui confirmait la décision de non-renouvellement¹⁶. Les requérants ont cessé leurs fonctions le 16 août 2019¹⁷.

QUESTIONS À EXAMINER

13. Le Tribunal examinera les questions suivantes : i) la requête est-elle recevable ?
ii) la décision de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée des requérants était-elle régulière ?

¹³ Ordonnance *Nsereko et al.* n° 083 (NBI/2019), datée du 27 juin 2019.

¹⁴ Réponse du défendeur à l'ordonnance n° 158 (NBI/2019).

¹⁵ A/73/929, par. 6 (Financement de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – Rapport de la Cinquième Commission).

¹⁶ Requête, annexe 1.

¹⁷ Réponse du défendeur, annexe R/4.

Recevabilité

14. Le défendeur fait valoir que la requête n'est pas recevable *ratione materiae* pour les raisons suivantes : i) les requérants ayant été informés de la décision contestée le 5 avril 2019, la date limite pour demander le contrôle hiérarchique de la décision était le 4 juin 2019, or leurs demandes n'ont été déposées que le 14 juin 2019 ; ii) les requérants ont avancé plusieurs moyens pour contester le contrôle hiérarchique en date du 9 août 2019, or les conclusions de ce contrôle ne constituent pas une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel ; iii) la requête conteste notamment la décision de la MONUSCO d'externaliser les services du Groupe des transports lourds à un prestataire indépendant, or une telle décision n'est pas susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Délai de dépôt des demandes de contrôle hiérarchique par les requérants

15. Saisi des requêtes en sursis à exécution des requérants déposées le 21 juin 2019, le Tribunal, par son ordonnance n° 083 (NBI/2019), s'est prononcé comme suit sur la question du délai de dépôt des demandes de contrôle hiérarchique par les requérants [traduction non officielle] :

17. À l'issue de son examen de la recevabilité des demandes, le Tribunal estime que l'avis du 5 avril 2019 était un acte préparatoire ne pouvant pas être qualifié de décision administrative contestable. Il est à noter que le projet de budget du Secrétaire général pour l'exercice 2019–2020, qui proposait notamment de supprimer les postes des requérants, n'avait été soumis à l'Assemblée générale que six jours auparavant, le 29 mars 2019, et était encore en attente d'approbation.

18. À ce stade, la MONUSCO n'avait aucun moyen de savoir si la proposition de supprimer les 15 postes d'opérateur de véhicules lourds de la Section de la gestion intégrée des stocks serait acceptée ou rejetée. En d'autres termes, la MONUSCO supposait à ce stade que les postes des requérants seraient supprimés sans examen comparatif préalable, bien que la possibilité qu'il faille les soumettre à un tel examen fût également assez élevée.

19. Bien que l'avis du 29 mai 2019 reprenne les termes de celui du 5 avril 2019, le Tribunal estime qu'il ne s'agit pas de la répétition d'une décision antérieure ni de l'annonce d'un acte préparatoire. Il s'agit d'une décision administrative, dans la mesure où elle a été guidée par la recommandation du CCQAB à l'Assemblée générale d'approuver la suppression des postes telle que proposée par le Secrétaire général dans le budget pour l'exercice 2019–2020 et la finalisation de l'examen comparatif. Par ailleurs, cette décision a été prise à une date si proche de celle de l'expiration de l'engagement de durée déterminée des requérants qu'elle a servi d'appel à l'action pour ces derniers.

20. Le Tribunal observe que les demandes de contrôle hiérarchique de la décision du 29 mai 2019 ont été déposées en temps voulu par les requérants, le 14 juin 2019.

21. Par conséquent, le Tribunal conclut à la recevabilité des demandes.

16. Le Tribunal estime que le motif invoqué, étant lié à un événement futur, en l'occurrence l'approbation du budget de la MONUSCO, n'intéresse pas la question de savoir si une communication constitue une décision administrative. Il s'agit plutôt de savoir si la communication contient une disposition exprimée en termes catégoriques et non conditionnels. À cet égard, l'avis du 5 avril annonce une intention irrévocable de ne pas prolonger les engagements et la communication elle-même n'est pas conditionnelle. Cependant, son titre porte à confusion, dans la mesure où il y est question de « prévisions », ce qui laisse entendre la possibilité d'une décision non encore irrévocable quant au non-renouvellement des engagements. Dès lors, le Tribunal admet que la communication du 5 avril n'est pas sans ambiguïté et que le non-renouvellement aurait pu être interprété comme étant conditionné à la future résolution de l'Assemblée générale sur le budget. Seule la communication suivante, datée du 29 mai 2019, est clairement inconditionnelle, bien que le budget n'ait pas encore été approuvé à cette date. Ainsi, le Tribunal ne s'écartera pas de la conclusion de l'ordonnance n° 083 sur la question de la recevabilité, bien qu'il se fonde sur des raisons légèrement différentes.

La requête est-elle recevable à la lumière des moyens des requérants contestant la réponse du Groupe du contrôle hiérarchique en date du 9 août 2019 ?

17. Le Tribunal d'appel des Nations Unies a toujours considéré comme irrecevables les requêtes contestant sans ambiguïté la réponse à une demande de contrôle hiérarchique en l'absence d'une décision administrative susceptible de recours¹⁸. Toutefois, lorsqu'une requête n'exprime pas clairement le grief ou les questions soulevés, le Tribunal a le pouvoir inhérent de caractériser et de circonscrire la décision administrative contestée¹⁹ et d'examiner la requête dans son ensemble, y compris les réparations ou dédommagements demandés par le fonctionnaire, afin de déterminer quelles décisions attaquées ou contestées il convient de contrôler²⁰.

18. Le Tribunal a également estimé précédemment qu'une requête doit être interprétée de bonne foi dans un effort raisonnable visant à lui donner un sens compatible avec l'intention et l'intérêt juridique présumés du requérant. Critiquer telle ou telle expression employée, a fortiori lorsque le requérant n'est pas représenté, sans tenir compte du contexte général ne constitue pas une interprétation de bonne foi²¹.

19. Dans la section V de la requête, les requérants ont clairement décrit la décision contestée comme étant le non-renouvellement de leur engagement en raison de la suppression de leur poste. Ils y indiquent par ailleurs que la décision a été prise le 29 mai 2019 par la Responsable des ressources humaines de la MONUSCO. Bien que les requérants, qui ne sont pas assistés par un conseil, se réfèrent à certaines des conclusions de la réponse à la demande de contrôle hiérarchique et y répondent à la section VII de leur requête, il est clair que cette dernière ne vise pas la réponse du

¹⁸ Arrêt *Abu Nqairah* (2018-UNAT-854), par. 22 ; arrêt *Kalashnik* (2017-UNAT-803), par. 26 et 27 (citant l'arrêt *Kalashnik* (2016-UNAT-661), par. 29) ; arrêt *Auda* (2017-UNAT-740), par. 22 (citant l'arrêt *Nwuke* (2016-UNAT-697), par. 22).

¹⁹ Arrêt *Massabni* (2012-UNAT-238), par. 26.

²⁰ Arrêt *Fasanella* (2017-UNAT-765), par. 20.

²¹ Jugement *Lahoud* (UNDT/2017/009), par. 37.

Groupe du contrôle hiérarchique mais plutôt la décision de ne pas renouveler leur engagement au-delà du 30 juin 2019.

20. De même, la critique des requérants concernant la décision de la MONUSCO d'externaliser les services du Groupe des transports lourds est clairement présentée à l'appui de leur grief relatif au caractère déraisonnable de la réduction des effectifs et de la décision de non-renouvellement qui en résulte, et non comme un objet autonome de leur requête. Par conséquent, l'allégation du défendeur selon laquelle les requérants contestent la décision d'externaliser les services du Groupe des transports lourds dénature l'essence même de la requête.

21. La requête est recevable sur ce point.

Examen quant au fond

22. Ayant jugé la requête recevable, le Tribunal doit à présent déterminer si la décision de ne pas renouveler l'engagement des requérants au-delà du 30 juin 2019 était régulière.

Moyens des requérants

23. Les requérants ne contestent ni la suppression de postes sans examen comparatif, ni la procédure régissant ce dernier, ni le pouvoir du Secrétaire général de réduire les effectifs²². Ils font valoir que la décision de ne pas renouveler leur engagement était entachée d'irrégularité car, bien que la MONUSCO ait affirmé qu'il n'y avait pas de fonds disponibles pour financer leurs postes, elle a ensuite externalisé leurs fonctions à un prestataire de services extérieur à un coût trois fois supérieur au coût de fonctionnement du Groupe des transports lourds.

24. Les requérants affirment que la MONUSCO a faussé le nombre de conteneurs déplacés par le Groupe des transports lourds (440) par rapport à ceux déplacés par

²² Requête, par. 8, p. 5.

le prestataire extérieur (220) entre janvier et octobre 2018. Ils affirment également qu'il n'existe aucune preuve à l'appui de l'affirmation de la MONUSCO selon laquelle le nombre de livraisons a baissé en raison d'une réduction des services d'appui fournis par l'armée.

Moyens du défendeur

25. Le défendeur fait valoir que les décisions contestées sont le résultat d'une réduction légitime des effectifs. Le Tribunal d'appel a reconnu que le Secrétaire général jouit d'un large pouvoir discrétionnaire pour réorganiser les activités de l'Organisation afin de tenir compte de l'évolution des besoins et des réalités économiques et de parvenir à une plus grande efficacité²³. Pour déterminer si le Secrétaire général a fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation, le Tribunal doit rechercher si la décision est régulière, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée. Si ce n'est pas le cas, le Tribunal ne substituera pas son propre jugement à la décision discrétionnaire du Secrétaire général²⁴.

26. Au sujet de l'externalisation des services, les résolutions 59/289 et 55/232 de l'Assemblée générale, ainsi que la circulaire ST/IC/2005/30, intitulée « Externalisation et effets sur le personnel », exigent des directeurs de programme qu'ils prennent en compte tous les critères énoncés ci-après : rentabilité et efficacité ; sécurité et sûreté ; respect du caractère international de l'Organisation ; respect des procédures.

27. Le défendeur fait valoir qu'en 2018, le coût de l'indemnité journalière de subsistance versée aux opérateurs de véhicules lourds pour leurs voyages d'Entebbe vers des sites en RDC était élevé. En octobre 2018, le budget de la MONUSCO consacré aux voyages pour payer l'indemnité journalière de subsistance des opérateurs de véhicules lourds était épuisé et l'externalisation des services est devenue

²³ Arrêt *Lee* (2014-UNAT-481), par. 28. Voir également les arrêts *Gehr* (2012-UNAT-236), par. 25 ; *Simmons* (2016-UNAT-624), par. 12 ; *Hassanin* (2017-UNAT-759), par. 45 ; *Afeworki* (2019-UNAT-903), par. 20.

²⁴ Arrêt *Kule Kongba* (2018-UNAT-849), par. 27.

indispensable. Les voyages des opérateurs de véhicules lourds ont été limités aux zones desservies par le Groupe des transports lourds, c'est-à-dire aux sites proches de la frontière de la RDC. Les opérateurs de véhicules lourds n'étaient donc pas pleinement mobilisés²⁵. À l'inverse, entre janvier et octobre 2018, le prestataire indépendant a effectué des voyages plus loin à l'intérieur des terres et s'est montré plus rentable par rapport au coût global des voyages assurés par les opérateurs de véhicules lourds²⁶.

28. La réduction des effectifs militaires et civils de la MONUSCO a entraîné une diminution des besoins en services d'appui fournis par la Division de l'appui à la mission et, par extension, par la Section de la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Il en est résulté que la Section de la gestion intégrée des stocks avait besoin de moins de personnel pour remplir son mandat²⁷. Les services du Groupe des transports lourds ayant été externalisés et le budget ayant proposé la suppression des postes d'opérateur de véhicules lourds, la MONUSCO a décidé de ne pas renouveler l'engagement des requérants au-delà du 30 juin 2019.

29. En résumé, l'opinion des requérants concernant le moyen le plus rentable de répondre aux besoins de la MONUSCO n'est pas pertinente, tandis que leur allégation de motif illégitime est infondée.

Examen

30. Le Tribunal ne s'immisce pas dans une authentique opération de restructuration interne quand bien même il en résulterait une perte d'emplois. Toutefois, l'Administration a le devoir d'agir de façon équitable, juste et transparente dans ses rapports avec les fonctionnaires²⁸ et toute procédure adoptée doit être conforme

²⁵ Réponse du défendeur, annexe R/5.

²⁶ Ibid., annexe R/6.

²⁷ Ibid., annexe R/7.

²⁸ Arrêts *Afeworki* (2019-UNAT-903), par. 20 ; *Loeber* (2018-UNAT-844), par 18 ; et *Abdeljalil* (2019-UNAT-960), par. 19.

aux règles et politiques applicables. La décision de ne pas prolonger l'engagement des requérants alors que l'Assemblée générale n'avait pas encore approuvé la suppression de leurs postes a été jugée de prime abord irrégulière en juin 2019, lorsque le Tribunal a fait droit à la requête en sursis à exécution de la décision contestée.

31. La situation est à présent sensiblement différente, dans la mesure où l'Assemblée générale a approuvé la suppression des postes des requérants. Ce fait est juridiquement décisif, car il exclut la question de la compétence du Tribunal. Le Tribunal rappelle qu'en 2014, l'Assemblée générale a établi que tous les éléments du système d'administration de la justice doivent mener leurs travaux dans le respect de la Charte des Nations Unies et des dispositions juridiques et réglementaires qu'elle a arrêtées et a souligné que les décisions du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel doivent être conformes aux dispositions de ses résolutions relatives à la gestion des ressources humaines²⁹.

32. L'Assemblée générale a réaffirmé ces principes dans sa résolution du 22 décembre 2018 sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies. Elle a ainsi déclaré que :

[...] toutes les composantes du système d'administration de la justice, notamment le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel, doivent mener leurs travaux dans le respect de la Charte des Nations Unies et des dispositions juridiques et réglementaires qu'elle a arrêtées et [a] insist[é] sur le fait qu'elle est seule compétente pour revoir les décisions qu'elle prend dans les domaines administratif et budgétaire et dans celui de la gestion des ressources humaines³⁰.

33. La suppression des postes des requérants approuvée par la résolution 73/315 de l'Assemblée générale, en date du 3 juillet 2019, rend les réserves initiales sans objet. Il ne subsiste donc aucun fondement pour contester les décisions de non-renouvellement et de cessation de service.

²⁹ Résolution A/RES/68/254 de l'Assemblée générale datée de janvier 2014, par. 4 et 5.

³⁰ Résolution 73/276 de l'Assemblée générale, adoptée le 22 décembre 2018.

DISPOSITIF

34. La requête est rejetée.

(Signé)

Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge

Ainsi jugé le 26 août 2020

Enregistré au Greffe le 26 août 2020

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi